



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2020-00091-00
Demandante: CIRO AGUSTÍN CASTRO CASTRO
Demandados: JULIO CÉSAR LOZANO MEJÍA, JOSÉ LUIS GÁMEZ DAZA, MANUEL GUTIÉRREZ VILLALOBOS Y JESÚS MANOSALVA FONSECA – REPRESENTANTES DEL SECTOR PRIVADO ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE CORPOCESAR.

Tema: Procedimiento eleccionario de los representantes del sector privado ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales- Objeto, fin y principios rectores- Fases y plazos perentorios- Fecha límite de elección- Competencia *ratione temporis*.

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral, promovido por el señor Ciro Agustín Castro Castro contra la elección de los representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, periodo 2020-2023, señores Julio César Lozano Mejía y Manuel Gutiérrez Villalobos (principales), José Luis Gámez Daza y Jesús Manosalva Fonseca (suplentes).

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

El 23 de octubre de 2020, el señor Ciro Agustín Castro Castro, obrando a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, impugnó la legalidad del acto de elección de los representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR, periodo 2020-2023, con base en las siguientes pretensiones:

1. Que se declare la nulidad del acuerdo sin número de fecha 10 de septiembre de 2020 por medio del cual se eligió a los representantes de las Organizaciones del Sector Privado ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido entre el 10 de septiembre de 2020 y el 31 de diciembre de 2023.
2. Que se declare la nulidad de la plancha elegida en el citado proceso eleccionario:





PRINCIPAL: JULIO CÉSAR LOZANO MEJÍA
SUPLENTE: JOSÉ LUIS GÁMEZ DAZA
PRINCIPAL: MANUEL GUTIÉRREZ VILLALOBOS
SUPLENTE: JESÚS MANOSALVA FONSECA

3. Declarar la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado.
4. Conforme a la nulidad del proceso eleccionario, CORPOCESAR deberá realizar un nuevo procedimiento dirigido a elegir los Consejeros por el Sector Privado de acuerdo a lo reglado por el Decreto 1850 de 2015.

En escrito separado del 11 de diciembre de 2020, solicitó y sustentó la referida medida cautelar con base en los los fundamentos de la demanda, tal como pasan a reseñarse.

1.1. Hechos.

El actor invocó como núcleo fáctico de su petitorio, los hechos que se sintetizan a continuación, narrados a partir de los anexos aportados:

Manifestó que, el 16 de octubre de 2019, el director general de CORPOCESAR expidió la invitación pública para la elección de los representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de la entidad, periodo 2020-2023, en reemplazo de los señores Julio César Lozano Mejía y Margarita Patricia Díaz Hamburger (principales), José Rafael Fernández Zambrano y David de la Rosa (suplentes), designados para el periodo 2016-2019, por acto del 23 de noviembre de 2015.

Agregó que, mediante la Resolución No. 1281 del 20 de noviembre de 2019, la misma autoridad dejó sin efectos la referida convocatoria y, al día siguiente, realizó una nueva con el siguiente cronograma: **(i)** presentación de documentos: 12 de diciembre de 2019 hasta las 4:00 pm; **(ii)** evaluación de requisitos: 27 de diciembre de 2019; y **(iii)** reunión de elección: 8 de enero de 2020, a las 9:00 am, aplazada por aviso del día anterior. Posteriormente, a través de la Resolución No. 0078 del 11 de febrero de 2020, también dejó sin efectos esta última invitación y, en ese orden, realizó una tercera, publicada el 10 de marzo de 2020, que fijó como calendario: **(i)** presentación de documentos: 2 de abril de 2020 hasta las 4:00 pm **(ii)** evaluación de requisito: 13 de mayo de 2020; y **(iii)** reunión de elección: 14 de mayo de 2020, a las 9:00 am.

Finalmente expuso que, en la Resolución No. 0231 del 5 de agosto de 2020, la directora general (E) de CORPOCESAR, a petición de la sociedad «Gestión Bilateral SAS», participante del procedimiento eleccionario, revocó la Resolución No. 0078 del 11 de febrero del mismo año y, en consecuencia, dispuso: **(i)** dejar sin efectos la convocatoria del 10 de marzo de 2020; **(ii)** continuar con el trámite correspondiente a la del 21 de noviembre de 2019, en la fase en que se encontraba, para lo cual dispuso que, dentro los 5 días siguientes, el Comité Evaluador resolviera de fondo las reclamaciones contra el informe de verificación de requisitos





del 27 de diciembre de 2019; y **(iii)** programar la sesión de elección para el 27 de agosto de 2020.

En cumplimiento de lo anterior, el Comité Evaluador se reunió del 11 al 14 de agosto del mismo año para estudiar tales medios de impugnación interpuestos por las organizaciones privadas que no fueron habilitadas para participar y, en tal virtud, concluyó que ninguna estaba llamada a prosperar, por lo que ese último día dejó en firme el referido informe.

Así entonces, el 10 de septiembre de 2020, luego de un nuevo aviso de aplazamiento de la reunión de elección, se llevó a cabo aquella, culminando con la designación de los integrantes de la Plancha No. 1 como representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR, periodo 2020-2023: señores Julio César Lozano Mejía y Manuel Gutiérrez Villalobos (principales), José Luis Gámez Daza y Jesús Manosalva Fonseca (suplentes).

1.2. Normas violadas y concepto de violación.

El accionante sostuvo, como fundamento jurídico de sus pretensiones, que el acto electoral acusado infringió los artículos 29 de la Constitución Política; 2.2.8.5A.1.2, 2.2.8.5A.1.3, 2.2.8.5A.1.4 y 2.2.8.5A.1.5. del Decreto 1850 de 2015, que adicionó el Decreto 1076 del mismo año; y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por tal motivo, se encuentra viciado por las causales genéricas de nulidad de expedición irregular y falta de competencia, consagradas en el inciso segundo del artículo 137 del CPACA.

1.2.1. En relación con la primera de estas acusaciones, alegó que se incumplieron los plazos previstos en las referidas disposiciones reglamentarias para el desarrollo escalonado del procedimiento electoral a través de sus distintas etapas, según el cronograma establecido en la convocatoria inicial, desconociendo su carácter imperativo, intangible e inmodificable como norma rectora de la elección, en particular aquellos que rigen las siguientes actuaciones, según el Decreto 1850 de 2015, dilatando injustificadamente la designación de los representantes de las entidades sin ánimo ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR:

(i) Invitación pública: el artículo 2.2.8.5A.1.2 prescribe que la invitación se publicará en un diario de amplia circulación regional o nacional, en las carteleras de las sedes y subsedes de la respectiva corporación, así como en su página web, con una antelación de treinta (30) días hábiles a la fecha de la elección. Sin embargo, afirmó que ese término se superó ampliamente porque la publicidad se surtió el 21 de noviembre de 2019 y la elección se produjo hasta el 10 de septiembre de 2020.

(ii) Entrega de la documentación: el artículo 2.2.8.5A.1.3 dispone que las organizaciones privadas interesadas en participar deben allegar a la entidad los documentos que acreditan el cumplimiento de los requisitos de habilitación quince





(15) días hábiles antes de la reunión de elección. No obstante, señaló que si bien «no figura en la página web fecha de entrega de documentación ya que no se encontró el aviso o convocatoria de fecha 29 (sic) de noviembre de 2019», este plazo también se extendió en demasía.

(iii) Verificación de requisitos: el artículo 2.2.8.5A.1.4 establece que el informe de resultados del Comité Evaluador se divulgará 5 días antes de la reunión que culmina este procedimiento eleccionario, tanto en la página web de la corporación como en sus distintas sedes y que, además, se presentará a quienes asistan a aquella. Por el contrario, expuso que el referido informe se publicó el día 27 de diciembre de 2019 mientras que la designación tuvo lugar mucho después, el 10 de septiembre de 2020.

(iv) Reunión de elección: el artículo 2.2.8.5A.1.5 prevé que esta sesión definitiva se llevará a cabo el último día hábil del mes de noviembre del año inmediatamente anterior al inicio del periodo institucional y, a su vez, especifica que: «si una vez cumplido este plazo no fuere posible realizar la elección, la Corporación dejará una constancia y se procederá a publicar un nuevo aviso, aplicando las previsiones de este capítulo». En este punto, enfatizó que la designación de los demandados no se hizo dentro de este lapso sino más de 9 meses después y, además, sin que se dispusiera la publicación de una nueva convocatoria sino reanudando una anterior, que había sido dejada sin efectos por CORPOCESAR.

Así las cosas, luego de exponer estas presuntas irregularidades, invocó la aplicación al caso del principio *pro electorem* para resolver este cargo, concluyendo que:

En consecuencia, los consejeros elegidos en el presente proceso eleccionario violentaron los derechos de los demás participantes en la elección dado que estos últimos como titulares del derecho constitucional fundamental a ser elegidos, ostentan la prerrogativa de conocer ex ante las reglas de juego (aspecto informativo) a las que está sometida su aspiración, y el modo en que ella debe desarrollarse. Así las cosas, una vez iniciado un proceso electoral, el núcleo esencial de este derecho predetermina que las reglas de juego no puedan por motivo alguno cambiarse, brindando estabilidad jurídica al proceso electoral y garantizando el desarrollo del valor de la seguridad jurídica, situación que en la elección y designación cuestionada no sucedió y, por el contrario, se desconoció.

Todo lo anterior, violenta la integridad del proceso electoral, el equilibrio en la contienda política y la igualdad de oportunidades entre los competidores en una elección

1.2.2. Por su parte, en cuanto al vicio de nulidad por incompetencia, el actor sostuvo que se configuró en razón del tiempo, justamente por el incumplimiento de los plazos consagrados en las referidas normas reglamentarias para adelantar distintas fases del procedimiento eleccionario, de acuerdo con el cronograma previsto en la convocatoria, por parte de las autoridades de la corporación a cargo de su impulso, en los siguientes términos:





Falta de competencia del Comité designado por el Director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar para la revisión y evaluación de requisitos y hojas de vida de los candidatos a Consejeros por el Sector Privado. Falta de competencia de la Directora de Corpocesar para expedir actos que reiniciaron el proceso de elección cuando lo procedente era fijar un nuevo aviso de convocatoria (Decreto 1850 de 2015). Falta de competencia del Consejo Directivo para presidir una elección (...) careciendo de competencia *ratione temporis*, la cual ha definido el Consejo de Estado como *“el marco cronológico o temporal dentro del cual la autoridad administrativa deberá ejecutar los actos, ejercitar sus actividades o en el que se le podrá asignar una tarea o una facultad determinada en forma instantánea o sucesiva, bien sea en forma ocasional o permanente”*.

En este sentido, concluyó que cada una de tales autoridades obró por fuera del marco temporal de sus competencias, al haber excedido los terminos de ley que rigen su actuación, por lo que la designación de los demandados debe ser invalidada por esta Sección.

1.2.3. Por último, el accionante alegó la presunta infracción del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto esta norma interamericana *«establece como derechos políticos: b) el de votar y ser elegidos en **elecciones periódicas auténticas**, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, (...)»* (negritas en el original), mandato que estimó aplicable a la presente elección.

2. Trámite de la demanda.

El 25 de enero de 2021, el expediente fue entregado al despacho del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, a quien le correspondió por reparto el conocimiento del asunto y, en tal virtud, admitió la demanda mientras que la Sala Electoral negó la medida cautelar deprecada al considerar que, en relación con el presunto desconocimiento de los plazos del Decreto 1850 de 2015: *«no hay absoluta certeza frente a las posibles eventualidades que pudieron haber generado tal retraso, lo cual deberá ser valorado una vez se allegue por parte de la entidad vinculada las copias íntegras de las actuaciones»*. Lo anterior, mediante auto del 11 de marzo de 2021, en el que se ordenó notificar por estado al demandante y personalmente a los demandados, al presidente del Consejo Directivo de CORPOCESAR, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la agente del Ministerio Público.

Surtidas estas notificaciones el 19 de marzo de 2021, empezó a correr el término de traslado para contestar el libelo inicial, que se extendió hasta el 26 de abril del mismo año, lapso en el que solo se pronunció **el señor Manuel Gutiérrez Villalobos, a través de memorial del 5 de abril del mismo año**, en el que sin proponer excepciones, se opuso al petitorio de la parte actora *«por carecer de sustento normativo y/o fáctico»*, en la medida en que, según su criterio, la corporación siguió al pie de la letra lo dispuesto en el artículo 2.2.8.5A.1.5 sobre el plazo para celebrar la reunión de elección, específicamente sobre la forma de proceder cuando la designación de los representantes del sector privado ante su





Consejo Directivo no se pudo realizar una vez termina el último día hábil del mes de noviembre del año anterior al inicio de su periodo institucional; esto es, publicando un nuevo aviso de convocatoria como en efecto lo hizo su director general el 21 de noviembre de 2019. Al respecto, argumentó que:

El demandante en este punto señala que no se realizó un nuevo aviso o lo que es lo mismo un segundo aviso, hecho faltante a la realidad procesal del presente caso, y es que el mismo señala que a raíz de la revocatoria contenida en la Resolución 0231 del 5 de agosto de 2020, se dejó sin efectos el “*tercer aviso de convocatoria*”, es decir recobro vigencia la segunda convocatoria de elección, la cual tiene como fecha de inicio el 21 de noviembre de 2019, por lo que esta convocatoria ya cumple con los requisitos exigidos en el Decreto 1850 de 2015.

Muestra de ello es que en cumplimiento del último párrafo del artículo 2.2.8.5A.1.5, los consejeros que representan al sector privado continuaron asistiendo hasta que se finalizó la nueva elección el día 10 de septiembre de 2020.

Ahora bien, en relación con el presunto incumplimiento de los términos que rigen cada una de las etapas del procedimiento eleccionario, sostuvo que, tal como lo afirmó el señor Ciro Agustín Castro Castro en su libelo inicial, estos se superaron ampliamente, lo cual en modo alguno implica el desconocimiento de las normas reglamentarias que lo rigen sino justo lo contrario, teniendo en cuenta que se trata de plazos formulados expresamente como de «*antelación mínima*», mas no como límites temporales máximos.

Posteriormente, en providencia del 5 de agosto de 2021, el magistrado ponente advirtió que en el auto admisorio se omitió incluir la orden de notificación personal al director general de la corporación y, en consecuencia, dispuso en aplicación del artículo 207 del CPACA que, por secretaría, se llevará a cabo tal diligencia, por mensaje dirigido al correo electrónico registrado para recibir notificaciones judiciales y, a su vez, se le corriera traslado de la demanda por el término de 15 días como garantía de su derecho de defensa y contradicción.

Una vez cumplida esta medida de saneamiento del proceso, el expediente ingresó al despacho nuevamente el 2 de septiembre de 2021 con el pronunciamiento oportuno de **CORPOCESAR, mediante escrito del 30 de agosto del mismo año**, en el sentido de oponerse a la prosperidad de los cargos y pretensiones de la demanda, sin elevar excepciones, por considerar que la actuación de las autoridades de la entidad, en el trámite de la presente elección, se ajustó con rigor a las etapas y plazos previstos en el Decreto 1076 de 2015, adicionado por el Decreto 1850 del mismo año, amén que resaltó el rol garante de la legalidad que cumplió para salvaguardar los derechos de participación y representación política de las organizaciones privadas interesadas, aclarando que:

(...) el documento de elección es un acta privada devenida de la autonomía de las agremiaciones del sector productivo privado, donde esta Corporación no tiene injerencia más halla (sic) de realizar el estudio documental de las inscripciones y garantizarles a estos la logística para su reunión, las formas que estos adopten para elegirse hace parte de su autonomía.





En este sentido, en los actos previos a la reunión de las organizaciones privadas, no hubo restricciones temporales para que esas organizaciones con suficiente antelación se inscribieran y las prórrogas para la realización de la elección, se encuentran debidamente justificadas, sin embargo no existen procedimientos invalidantes o restrictivos a la libertad de aquellas para decir (sic) de sus representantes en el consejo directivo de CORPOCESAR.

En particular, se posicionó en contra de cada una de las acusaciones formuladas por el demandante, por cuanto a su juicio el mismo artículo 2.2.8.5A.1.5 del Decreto 1850 de 2015 autoriza a la corporación, una vez superada la fecha límite de la designación sin que esta se produzca, por cualquier circunstancia, a realizar una nueva convocatoria, tal como sucedió con la invitación pública del 21 de noviembre de 2019, que si bien fue inicialmente dejada sin efectos por la Resolución No. 0078 del 11 de febrero de 2020, luego fue revivida por la Resolución No. 0231 del 5 de agosto de 2020, que ordenó continuar con su trámite hasta culminar con el acto de elección acusado y, entonces concluyó que:

(...) este fue el caso concreto de lo acontecido, la CAR, implementó el procedimiento excepcional para llevar a cabo la elección (extra-tiempo) cumpliendo con el procedimiento, si se siguiese la lógica del demandante, según la cual una vez vencido el plazo no se pudiese realizar la elección, en ese contexto, si se violarían los derechos de las agremiaciones a de un lado renovase (sic) en cada periodo, y por el otro a ser representados en el consejo directivo de la CAR.

En ese orden, prosiguió su argumentación, sosteniendo que la presente elección no adolece de ninguno de los vicios invocados en su contra, en la medida en que efectivamente CORPOCESAR siguió lo dispuesto en el inciso final de la referida norma reglamentaria y, además, sus autoridades observaron los plazos reglamentarios que rigen tanto la publicación de la convocatoria, como la entrega de la documentación por parte de las organizaciones privadas interesadas en participar y la verificación de requisitos a cargo del Comité Evaluador (artículos 2.2.8.5A.1.2, 2.2.8.5A.1.3 y 2.2.8.5A.1.4 *ejusdem*, respectivamente), los cuales solo señalan el límite temporal mínimo para cada una de esas fases del procedimiento electoral mientras que el máximo lo dejan abierto y, en tal virtud, no se pueden infringir por exceso, como lo pretende el actor, sino únicamente por defecto, lo que no ocurrió en el *sub judice*.

Finalmente, el 23 de marzo de 2021, el Consejo Directivo de la corporación remitió por vía telemática los antecedentes administrativos del acto electoral impugnado, en atención al requerimiento realizado desde el auto admisorio de la demanda.

3. Trámite de sentencia anticipada

Encontrándose el proceso dentro de la oportunidad legal para fijar fecha y hora para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, por auto del 16 de diciembre de 2021, se dispuso dar aplicación a la figura de la sentencia anticipada, de conformidad con lo establecido en el artículo 13, numeral 1º del Decreto Legislativo 806 de 2020, en concordancia con el artículo 182A, numeral 1º, literales a) y d) del CPACA, luego de tener como pruebas las documentales





aportadas por el demandante, el señor Manuel Gutiérrez Villalobos, como parte pasiva, CORPOCESAR y su Consejo Directivo, sin que ninguno de ellos hubiera solicitado la práctica de otras. En ese orden, se fijó el litigio en los siguientes términos:

Considera el despacho que el litigio se contrae a determinar, a partir de las censuras referenciadas en los antecedentes de esta providencia, si la elección de los representantes del Sector Privado ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, contenida en el Acta sin número de fecha 10 de septiembre de 2020, infringió los artículos 29 superior; 2.2.8.5A.1.2, 2.2.8.5A.1.3, 2.2.8.5A.1.4 y 2.2.8.5A.1.5. del Decreto 1850 de 2015 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y si el acto acusado se encuentra incurso en los vicios de nulidad por infracción a norma superior, expedición irregular y falta de competencia, por cuanto no se atendieron los plazos previstos para el desarrollo de las diferentes etapas del proceso de elección de los demandados, a saber, i) formulación de la invitación pública, ii) entrega de la documentación, iii) verificación de la documentación y elaboración del informe y iv) elección.

Por lo anterior, se ordenó correr traslado a las partes de las pruebas allegadas al proceso por el término de tres días, que transcurrió entre el 19 y el 21 de enero de 2022, en el que los sujetos procesales guardaron silencio, vencido el cual se dispuso que, por secretaría, se notificara a las partes para que presentaran por escrito sus alegatos de conclusión y para que el Ministerio Público rindiera su concepto por el plazo común de 10 días, que tuvo lugar entre el 24 de enero y el 4 de febrero de 2022, en el que se pronunciaron el señor Manuel Gutiérrez Villalobos, por memorial del 3 de febrero de 2022, en el que reiteró sus argumentos de oposición a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, que expuso en su contestación y la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado, tal como pasa a reseñarse.

4. Concepto del Ministerio Público.

Mediante Concepto No. 2022-02-NE-017 del 1 de febrero de 2020, la procuradora séptima delegada ante esta corporación solicitó negar las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos principales, que sintetiza al final de su memorial:

(i) Estimó que no existe inobservancia de los plazos previstos para el desarrollo de las diferentes etapas del procedimiento de elección de los representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR, comoquiera que los términos previstos en el Decreto 1850 de 2015 están atados a límites temporales mínimos, en aras de privilegiar los principios de publicidad y transparencia de la actuación administrativa en materia electoral, los cuales guiaron la actuación de las autoridades de la entidad que participaron de aquel.

(ii) En relación con el reproche referido a que la designación enjuiciada no se hizo el último día hábil del mes de noviembre y que, en consecuencia, el director general de CORPOCESAR debía publicar un nuevo aviso de convocatoria sin que así lo hiciera, consideró que la actuación que más se adecuaba a tal prescripción es la que





efectivamente se llevó a cabo a través de la Resolución 0231 del 5 de agosto de 2020, en el sentido de retomar el desarrollo de la invitación pública del 21 de noviembre de 2019 en el estado en que se encontraba, comoquiera que aquel límite temporal se encontraba pretermitido de forma justificada.

(iii) Consecuentemente con lo anterior, se pronunció específicamente frente a las censuras por expedición irregular e incompetencia *ratione temporis*, al conceptuar que tampoco están llamadas a prosperar, habida cuenta que al no haberse demostrado el presunto desconocimiento de los términos que invocó el actor, se descarta no solo la infracción de las normas adjetivas en que debía fundarse la elección de los demandados, sino también los demás cargos que están sustentados en ese elemento argumentativo y probatorio en común.

(iv) Finalmente, sobre el reparo consistente en la vulneración del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, afirmó que no es susceptible de análisis, por ausencia total de la carga argumentativa mínima en el concepto de la violación.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011¹ y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta es competente para decidir, en única instancia, el presente proceso de nulidad electoral.

2. Acto demandado

Se controvierte la legalidad del acta de la reunión del 10 de septiembre del 2020, por medio de la cual fueron elegidos como representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, periodo 2020-2023, los señores Julio César Lozano Mejía y Manuel Gutiérrez Villalobos (principales), José Luis Gámez Daza y Jesús Manosalva Fonseca (suplentes).

3. Problema jurídico

De acuerdo con la fijación del litigio realizada por auto del 16 de diciembre de 2021, a partir de los planteamientos expuestos por las partes y las autoridades vinculadas al proceso, el problema jurídico se contrae a determinar si la designación de los

¹ **Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en Única Instancia:** “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos (...) 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”.





representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, contenida en el acta del 10 de septiembre de 2020, infringió los artículos 29 superior; 2.2.8.5A.1.2, 2.2.8.5A.1.3, 2.2.8.5A.1.4 y 2.2.8.5A.1.5. del Decreto 1850 de 2015, que adicionó el Decreto 1076 del mismo año; y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en tal virtud, si se encuentra viciada de nulidad por expedición irregular y falta de competencia, en cuanto a la presunta dilación injustificada y consecuente desconocimiento de los plazos que rigen el presente procedimiento eleccionario por parte de las autoridades de la corporación que participaron en su desarrollo, a través de sus distintas etapas, a saber, **(i)** formulación de la invitación pública, **(ii)** entrega de la documentación, **(iii)** verificación de la documentación y elaboración del informe de resultados; finalmente **(iv)** reunión de elección.

Así entonces, con el fin de emitir un pronunciamiento de fondo que resuelva la presente controversia, se analizará el marco normativo de la elección de los representantes del sector privado ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales- CAR, para luego entrar a resolver el caso concreto, a la luz de tales consideraciones generales.

4. El marco jurídico del presente procedimiento de elección.

La Ley 99 de 1993², en su Título VI, fija el régimen de las corporaciones autónomas regionales, como entes corporativos de carácter público, compuestas por las entidades territoriales que constituyen geográficamente un mismo ecosistema o una unidad geopolítica o hidrogeográfica, dotadas de personería jurídica y con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio para el cumplimiento de su misión de conservar el ambiente, administrar los recursos naturales renovables y propender por el desarrollo sostenible en su territorio, según las directrices de la política pública ambiental que fija el ministerio del ramo.

En cuanto a su organización interna, el artículo 24 señala que sus autoridades principales son: **(i)** el director general; **(ii)** la Asamblea Corporativa; y **(ii)** el Consejo Directivo; el primero, como su^o representante legal y primera autoridad ejecutiva (artículo 28); la segunda, como el órgano principal de dirección, integrado por los representantes legales de las entidades territoriales dentro de su jurisdicción (artículo 25); y el tercero, como el órgano de administración, conformado por las autoridades y representantes enlistados en la misma ley (artículo 26), así:

- a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados. Corresponderá al gobernador o a su delegado presidir el Consejo Directivo. Si fuesen varios los gobernadores, los estatutos definirán lo relativo a la presidencia del Consejo Directivo;

² Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.





- b. Un representante del Presidente de la República;
- c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente.
- d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;
- e. Dos (2) representantes del sector privado;
- f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;
- g. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas. (Subrayado fuera del original)

En virtud de lo anterior, se evidencia su carácter pluralista y representativo de los sectores políticos, sociales y culturales con presencia en el área de jurisdicción de las CAR, como expresión de los postulados superiores que propenden por el ejercicio del co-gobierno, mediante la participación deliberativa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas a favor del desarrollo económico de cada región del país con equidad, justicia social y sostenibilidad ambiental.

En este sentido, las elecciones de los distintos actores provenientes de la sociedad civil que integran este órgano de administración, bien se trate de los representantes de las organizaciones privadas (literal e), de las comunidades indígenas o negras (literal f) o de las entidades sin ánimo de lucro (literal g) tienen como elemento en común que se rigen bajo el principio de autonomía, de modo tal que cada una tiene sus propias normas reglamentarias que lo materializan³, las cuales señalan de forma general las etapas y plazos que se deben agotar para asegurar la legalidad y legitimidad democrática del mandato que reciben.

Por tal motivo, estos procedimientos electorarios coinciden en el rol que le asignan a las autoridades de las CAR como facilitadoras y garantes de la legalidad y la expresión libre e informada de la voluntad de los participantes, al reconocer que son responsables de su dirección e impulso a través de sus distintas fases y, en ese orden, deben brindar el soporte técnico y jurídico necesario para su debida conclusión, con la designación oportuna de los representantes de que se trate, observando los principios del artículo 3 del CPACA en la interpretación y aplicación

³ La elección de los representantes del sector productivo está reglamentada en el Decreto 1850 del 16 de septiembre de 2015; de las comunidades indígenas, en la Resolución 128 del 2 de febrero de 2000; de las comunidades negras, en el Decreto 1523 del 6 de junio de 2003 y de las ESAL, en la Resolución 606 del 5 de abril de 2006.





del marco jurídico correspondiente, en especial, los de igualdad, imparcialidad, buena fe, participación, transparencia, eficacia, economía y celeridad.

Ahora bien, la presente elección se encuentra específicamente reglamentada por el Decreto 1850 del 2015⁴ que, en su **artículo 2.2.8.5A.1.1**, sobre su objeto o ámbito de aplicación, empieza por destacar que los representantes del sector privado ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales «(...) *deberán ser elegidos por ellos mismos*», lo que significa la consagración expresa de su carácter autónomo en los términos explicados; asimismo en su artículo **2.2.8.5A.1.3**⁵ enlista los requisitos que se deben acreditar documentalmente para participar⁶ y postular candidatos⁷, mientras que el **artículo 2.2.8.5A.1.6**⁸ señala uno a uno los pasos a seguir en el trámite de la reunión de elección y finalmente el artículo **2.2.8.5A.1.7** establece el periodo institucional de su mandato en 4 años, con posibilidad de reelección.

Por su parte, las disposiciones restantes delimitan las etapas preclusivas y plazos perentorios que rigen su desarrollo, tal como e ilustra en el siguiente cuadro (resaltados fuera del original):

DECRETO 1850 DE 2015		
Procedimiento eleccionario		
#	Etapas	Términos

⁴ Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el trámite de elección de los representantes del Sector Privado ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales

⁵ **1.** Certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio que se encuentre vigente al momento de la presentación de la documentación, donde conste que la organización privada desarrolla sus actividades en la jurisdicción durante los últimos 2 años.

2. Un informe con sus respectivos soportes sobre las actividades que la organización privada desarrolla en el área de jurisdicción de la respectiva Corporación.

3. En caso que deseen postular candidato, deberán adjuntar la hoja de vida con sus soportes de formación y experiencia y copia del documento de la respectiva Junta Directiva o del órgano que haga sus veces, en la cual conste la designación del candidato.

⁶ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 7 de julio de 2016, exp. 11001-03-28-000-2016-00031-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro, sobre la no exigibilidad de tales requisitos cuando el interesado sea una persona natural o jurídica distinta de las sociedades comerciales.

⁷ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 19 de agosto de 2016, exp. 11001-03-28-000-2016-00017-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio., sobre los requisitos de la hoja de vida de los aspirantes y la posibilidad de aportar el acta de postulación en original o copia.

⁸ **1.** Los representantes del sector privado que se encuentren en ejercicio instalarán la reunión en la fecha, hora y lugar previsto en el aviso, en ausencia de los mismos, la sesión será instalada por la Corporación respectiva.

2. Las organizaciones del sector privado procederán a elegir al presidente y secretario para el desarrollo de la reunión de elección.

3. La Corporación presentará el informe resultante de la verificación de la documentación.

4. Solo tendrán voz y voto en la reunión las organizaciones del sector privado que hayan presentado la documentación y cumplido los requisitos de que trata el presente capítulo.

5. En esta reunión serán elegidos los representantes del sector privado.

6. De la reunión se levantará un acta en la que conste los resultados de la elección la cual deberá ser firmada por el presidente y secretario de la misma.





1	Aviso de convocatoria	<p>Art. 2.2.8.5A.1.2: Para la elección de los representantes del sector privado ante los consejos directivos de las Corporaciones, la respectiva Corporación deberá formular una invitación pública en la cual se indicará el lugar, fecha y hora límite en la que se recepcionará la documentación requerida, así como la fecha, hora y lugar para la celebración de la reunión en la cual se hará la elección.</p> <p>La invitación se publicará por una sola vez en un diario de amplia circulación regional o nacional, en las carteleras de las sedes y subsedes de la respectiva Corporación así como en su página web, con una antelación mínima de treinta (30) días hábiles a la fecha de la elección.</p>
2	Entrega de documentación	<p>Art. 2.2.8.5A.1.3: Las organizaciones del sector privado que estén interesadas en participar en la elección de sus representantes ante el Consejo Directivo, allegarán a la respectiva Corporación con una antelación mínima de quince (15) días hábiles a la fecha prevista para la reunión de elección, los siguientes documentos: (...)</p>
3	Verificación de requisitos	<p>Art. 2.2.8.5A.1.4: La Corporación verificará que la documentación presentada por las organizaciones del sector privado se encuentre completa y elaborará un informe, el cual se divulgará con cinco (5) días de antelación a la fecha de la reunión de elección en la página web de la respectiva corporación y en las carteleras de su sede principal y subsedes.</p> <p>Así mismo este informe se presentará por la Corporación, el día y fecha señalado para la reunión de elección.</p>
4	Reunión de elección	<p>Art. 2.2.8.5A.1.5: La reunión de elección se llevará a cabo a más tardar el último día hábil del mes de noviembre del año anterior a la iniciación del periodo institucional respectivo.</p> <p>La forma de elección será adoptada por el sector privado en la reunión a que hace referencia este artículo.</p> <p>En dicha reunión el sector privado elegirá a sus representantes.</p> <p><u>Si una vez cumplido este plazo no fuere posible realizar la elección, la Corporación dejará una constancia y se procederá a publicar un nuevo aviso, aplicando las previsiones de este capítulo.</u> En este caso y hasta tanto se elijan los representantes del sector, seguirán asistiendo como tales los que se encuentren en ejercicio de esta representación.</p>

Al respecto, vale precisar que el establecimiento de tales fases no es óbice para que se puedan establecer otras adicionales «(...) toda vez que la Corporación es titular de una facultad reglamentaria residual, pues la última norma mencionada estableció unos parámetros mínimos para el proceso electoral, por lo que está habilitada para precisar aquellos aspectos encaminados a materializar la convocatoria, con el objeto de “facilitar la adecuada participación del sector privado”»⁹, tal como sucedió en el proceso judicial que se cita, en el cual se señaló desde el cronograma inicial un periodo de subsanación; es decir, que se pueden

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 18 de marzo de 2021, exp. 11001-03-28-000-2020-00032-00 (Acumulado), M.P. Rocío Araújo Oñate.





introducir nuevas etapas que complementen, mas no supriman ni modifiquen, las señaladas en el Decreto 1850 de 2015, siempre que se establezcan previamente en el aviso de convocatoria y que resulten compatibles con ese propósito de la reglamentación.

5. Caso concreto

En el asunto *sub judice*, el señor Ciro Agustín Castro Castro pretende que se declare la nulidad del acta de la reunión del 10 de septiembre del 2020, por medio de la cual fueron designados como representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR, periodo 2020-2023, los señores Julio César Lozano Mejía y Manuel Gutiérrez Villalobos (principales), José Luis Gámez Daza y Jesús Manosalva Fonseca (suplentes), por infracción de los artículos 29 superior; el Decreto 1850 de 2015; y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con base en los cargos genéricos de nulidad por expedición irregular y falta de competencia, ante la presunta dilación injustificada y el consecuente desconocimiento de los plazos que rigen este procedimiento eleccionario en sus diferentes etapas, por parte de las autoridades de la corporación a cargo de su desarrollo.

Por su parte, tanto el señor Manuel Gutiérrez Villalobos, en calidad de demandado, como el propio órgano corporativo y la agente del Ministerio Público coincidieron en oponerse a la prosperidad de las pretensiones del actor, por estimar que la presente elección se llevó a cabo con sujeción al trámite previsto en el Decreto 1850 del 2015 y de acuerdo con lo previsto en la convocatoria correspondiente en cuanto a sus términos y fases, teniendo en cuenta que:

(i) No se transgredió la fecha máxima prevista en el artículo 2.2.8.5A.1.5 para realizar la reunión de elección, esto es, el último día hábil del mes de noviembre del año anterior al inicio del periodo institucional, en este caso, el 29 de noviembre de 2019, puesto que si bien aquella tuvo lugar tiempo después, esto es, el 10 de septiembre de 2020, la demora estuvo justificada, según su criterio, en la aplicación de la regla de excepción establecida en su inciso final, referida a que cuando no resulta posible su celebración oportuna, por cualquier circunstancia, se debe adelantar una nueva convocatoria, tal como obró el director general de CORPOCESAR al expedir la invitación pública del 21 de noviembre de 2019, luego de haber dejado sin efectos la anterior, fechada el 16 de octubre del mismo año, por irregularidades detectadas en las etapas de recepción de documentos y verificación de requisitos.

(ii) Tampoco se desconocieron los límites temporales establecidos en los artículos 2.2.8.5A.1.2, para la publicación del aviso de convocatoria (30 días hábiles de antelación); 2.2.8.5A.1.3, para la entrega de la documentación (15 días hábiles de antelación) y 2.2.8.5A.1.4, para la divulgación del informe de resultados del Comité Evaluador (5 días hábiles de antelación), por cuanto en su entender, las referidas disposiciones son claras en señalar que se trata de plazos mínimos, es decir, que





solo se infringen por defecto mas no por exceso, de modo tal que si bien fueron superados ampliamente, esto no configura una irregularidad, menos aun, cuando a mayor extensión en el tiempo, más se fortalece la garantía de participación y deliberación en la elección.

Por tanto, sostuvieron que los cargos de nulidad invocados en la demanda carecen del sustento fáctico y jurídico descrito en los hechos y el concepto de la violación y, en tal virtud, no se logró acreditar, argumentativa ni probatoriamente, su configuración, por lo que solicitaron que se nieguen sus pretensiones, al no haberse desvirtuado la presunción de legalidad del acto electoral acusado.

Al respecto, la Sala observa que las distintas acusaciones alegadas por el actor, enmarcadas genéricamente en la infracción de normas superiores y, específicamente, en los vicios de expedición irregular y falta de competencia tienen como núcleo común el presunto desconocimiento de los plazos establecidos en el Decreto 1850 de 2015 y la consecuente convocatoria, para efectos de avanzar a través de las distintas etapas del procedimiento electoral hasta su culminación con la designación de los representantes del sector privado en el Consejo Directivo de CORPOCESAR.

Por tal motivo, a fin de resolverlas de fondo, metodológicamente resulta menester deconstruir las actuaciones adelantadas en su curso, con unidad de sentido al tratarse de una única elección, desde la primera invitación pública realizada hasta la expedición del acto demandado para, entonces, de acuerdo con lo anunciado desde el auto admisorio que negó la suspensión provisional deprecada en este proceso, alcanzar «(...) *absoluta certeza frente a las posibles eventualidades que pudieron haber generado tal retraso*», como condición necesaria para fallar el presente asunto.

En ese orden, a continuación se describirá aquel trámite de forma cronológicamente ordenada, entendiéndolo como un todo, con base en las pruebas documentales aportadas por las partes, la corporación y su Consejo Directivo.

5.1. Procedimiento de elección de los demandados, como representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR.

(i) Primera convocatoria.

El 16 de octubre de 2019, el director general de la corporación realizó la invitación pública para participar en la referida elección, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2023, con el siguiente cronograma: **(a)** presentación de documentos: Hasta el 6 de noviembre, a las 4:00 pm; **(b)** verificación de requisitos habilitantes: 20 y 21 de noviembre; y **(c)** reunión de elección: 29 de noviembre del mismo año, a las 9:00 am. Esta fue publicada en las carteleras de las sedes de la entidad, su página de internet y el diario de amplia circulación regional «El Pílon»





Mediante Resolución 1171 del 1 de noviembre de 2019, modificada por la Resolución 1249 del 14 de noviembre siguiente, se designó el Comité Evaluador, integrado por el jefe de la Oficina Jurídica, quien lo preside, el subdirector de Gestión Ambiental y un asesor de la entidad, quien obra como secretario.

El 6 de noviembre, se expidió el acta de cierre de inscripciones, suscrita por el secretario general y la secretaria ejecutiva de la entidad, en la que se hizo constar el listado de 192 organizaciones privadas que radicaron la documentación hasta las 4:00 pm de ese mismo día, para participar de la elección.

El 8 de noviembre se recibió petición ciudadana para que se suspendiera la convocatoria, en cuanto se argumentó que *«(...) tal límite de tiempo no se cumplió, debido a que eran las 5 pm del día 6 de noviembre de 2019 y todavía había un aspirante que se encontraba radicando documentación perteneciente a más de 40 actores diferentes a su persona o representada»*.

En consecuencia, el Comité Evaluador elevó una consulta al secretario general de la corporación para que informara lo pertinente sobre tal situación, quien por oficio del 15 de noviembre respondió, en el sentido de señalar que, de conformidad con el artículo 7, numeral 3 del CPACA se cumplió con el deber legal de atender a todas las personas que ingresaron a su oficina dentro del horario de atención, según lo establecido en la convocatoria y, en ese orden, explicó que:

1. Si bien la convocatoria pública fue publicada en la página web, periódico y carteleras de la Corporación, el día 16 de octubre, fijando la fecha límite de presentación de documentos hasta el día seis (6) de noviembre a las cuatro (4) p.m.; sólo hasta el día cinco (5) de noviembre se inscribieron dos (2) proponentes
2. El día seis (6) de noviembre en el lapso de tiempo, entre las 11:00 a.m. y las 3:40 p.m., se inscribieron sesenta y seis (66) propuestas; es necesario aclarar que a esa hora 3:40 p.m., se encontraban alrededor de veinte a veinticinco personas en espera de ser atendidas para inscribir un número indeterminado de propuestas. Ante tal situación solicité el apoyo de mi secretaria y de la secretaria de Dirección para realizar las inscripciones pertinentes, lo que conllevó a que se imposibilitar el registro de la hora de inscripción tal como se venía realizando, debido a que éramos tres personas haciendo la misma labor, es decir registrando los documentos de cada proponente, con su número de folios y la firma de quien los presentó, lo que requería tiempo para revisar por lo que el proceso de inscripción como tal finalizó después de las cuatro de la tarde; atendiendo a las personas que ingresaron antes de la hora fijada.
3. Finalmente se inscribieron ciento noventa y una (191) propuestas, **pero se aclara, que no se recibió ninguna propuesta o documento por fuera de la hora establecida**, es decir se atendieron a las personas que ingresaron al recinto cercano a la secretaria General hasta las cuatro de la tarde, (4:00 p.m.), tal como lo establece la norma y de lo cual pueden dar fe tanto los funcionarios que me apoyaron como las personas que se inscribieron.

Así entonces, el 19 de noviembre de 2019, el Comité Evaluador se reunió para analizar lo sucedido y, en tal virtud, suscribió acta en la que sugirió al director





general de la entidad realizar una nueva convocatoria por las irregularidades en la fase de inscripciones que fueron denunciadas por la peticionaria, las cuales en su criterio podrían vulnerar el debido proceso administrativo, así como la igualdad y transparencia en la elección, por lo que estimó necesario hacer mayor claridad a futuro en cuanto al cumplimiento del horario para entregar la documentación y las personas legitimadas para radicarla, teniendo en cuenta:

Que revisado el aviso de convocatoria publicado por la entidad se tiene que la hora límite fijada son las 4:00 p.m. del día 6 de noviembre de 2019, para la recepción de documentación; que según lo denunciado por la señora Jiménez, la manifestación realizada por el Secretario General en su escrito y verificado en las planillas la hora de recepción de los documentos de más de 100 inscritos no les fue asignada hora de recibo, por lo cual queda dificultoso saber cuáles se presentaron y cuáles no dentro de la hora límite fijada y cuáles no. Además de lo anterior, se tiene que se presentaron personas con documentos que no contienen expresa autorización para presentarlos ante la entidad en cantidades descomunales, además sin indicar la manifestación de voluntad de los representantes legales de participar en el proceso.

Por lo anterior, el director general de CORPOCESAR, a través de la Resolución 1281 del 20 de noviembre de 2019, acogió aquel diagnóstico y recomendación del Comité Evaluador y, en consecuencia, resolvió dejar sin efectos en su totalidad la invitación pública realizada el 16 de octubre de 2019.

Finalmente, mediante Oficio No. 3600008-513 del mismo 20 de noviembre, el procurador 8 judicial II Agrario y Ambiental de Valledupar advirtió al jefe de la Oficina Jurídica de la corporación que entre la fecha de la convocatoria y la de la elección se computan 29 días hábiles, cuando según el artículo 2.2.8.5A.1.2 el Decreto 1076 de 2015 deben transcurrir al menos 30, ante lo cual se le dio respuesta el 5 de diciembre siguiente, indicando que aquella había sido dejada sin efectos.

(ii) Segunda convocatoria.

El 21 de noviembre de 2019, el director general de CORPOCESAR realizó la invitación pública para participar en la elección de los representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de la entidad, para el periodo comprendido entre enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023, con el siguiente cronograma: **(a)** presentación de documentos: Hasta el 12 de diciembre de 2019, a las 4:00 pm; **(b)** verificación de requisitos habilitantes: 27 de diciembre de 2019; y **(c)** reunión de elección: 8 de enero de 2020, a las 9:00 am. Esta fue publicada en las carteleras de las sedes de la entidad, su página de internet y el diario de amplia circulación regional «El Pílon».

Según lo programado, el 12 de diciembre, se expidió el acta de cierre de inscripciones, suscrita por el secretario general y la secretaria ejecutiva de la entidad, en la que se hizo constar el listado de 602 organizaciones privadas que radicaron la documentación oportunamente para participar de la elección, con la verificación tanto de la hora de entrega y como de la legitimación por activa, en los términos de la convocatoria.





Asimismo, el 26 y 27 de diciembre, se reunió el Comité Evaluador para revisar las postulaciones recibidas y verificar el cumplimiento de requisitos; en ese orden, suscribió el acta y publicó el informe de resultados correspondiente en esta última fecha, haciendo constar que de los 602 actores privados que se presentaron, 263 acreditaron las condiciones habilitantes del artículo 2.2.8.5A.1.3, mientras que los 339 restantes no lo hicieron y, por tanto, mayoritariamente elevaron reclamaciones contra la valoración probatoria que justificó su exclusión del procedimiento electoral. Más de la mitad de estas, se sustentaron en la falta de claridad sobre los soportes exigidos en cumplimiento del requisito de numeral 2), referido a «*Un informe con sus respectivos soportes sobre las actividades que la organización privada desarrolla en el área de jurisdicción de la respectiva Corporación (...)*».

Al momento de entrar a estudiarlas, hubo una renovación de dicho comité por la salida de dos de sus tres integrantes y, entonces, el director general de la corporación, por una parte, le libró oficio para que informara sobre los estándares aplicados a fin de evaluar el cumplimiento del requisito objeto de controversia, y por la otra, adelantó una revisión oficiosa de todo el trámite de elección desde la primera convocatoria, ante el cambio de administración, como medida para identificar y sanear cualquier otra falencia o irregularidad que pudiera viciarla, concluyendo:

Que fueron presentadas reclamaciones por parte de los entes privados, hecho notorio y relevante por cuanto más de la mitad de las reclamaciones manifiestan que no se hizo claridad en lo referente a los SOPORTES de que habla el decreto antes citado. No conforme con lo anterior, para el momento de entrar a resolver dichas reclamaciones, se evidencia que el proceso de convocatoria pública tiene las siguientes falencias al momento de publicar las actuaciones en la página web www.corpocesar.gov.co:

-El aviso de fecha dieciséis (16) de octubre de 2019 en el que El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar -CORPOCESAR- invita a las entidades del Sector Privado a participar en la elección de los dos (2) representantes ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar -CORPOCESAR- para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023, no se encuentra publicado en la página web.

- Así mismo, al momento de entrar en los links para las convocatorias al Consejo Directivo distintivamente se encuentra CONVOCATORIA PÚBLICA - COMUNIDADES INDIGENAS O ETNIAS, CONVOCATORIA PÚBLICA - COMUNIDADES NEGRAS y la CONVOCATORIA PÚBLICA – ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO, en lo que se refiere a la CONVOCATORIA PUBLICA- ENTIDADES PRIVADAS este ítem no aparece como tal señalado y especificado, y las actuaciones de la Convocatoria Pública- Entidades Privadas aparecen inmersas en las de la Convocatoria Pública- Entidades Sin Animo De Lucro.

- De igual manera dentro de las actuaciones de la Convocatoria Pública- Sector Privado inmerso en el ítem de Convocatoria Publica se encuentra una denominación incorrecta ya que para el caso concreto aparece: Nueva convocatoria Entidades Sin Animo De Lucro y cuando se abre el documento el aviso de convocatoria es dirigido al Sector Privado y no al Sector Público.

Así las cosas, el nuevo director general de la entidad expidió un aviso de aplazamiento de la reunión de elección un día antes de la fecha prevista para su celebración, esto es, el 7 de enero de 2020, sin reprogramarla, mientras que el





Comité Evaluador dejó de resolver de fondo las reclamaciones en razón de su elevado volumen y complejidad, por lo que, en su lugar, recomendó realizar otra convocatoria.

En ese orden, el 27 de enero se reunieron el director general, el secretario general, el jefe de la Oficina Jurídica y la asesora de la Dirección de CORPOCESAR para analizar el alcance de tales circunstancias, a partir de las exigencias formales y materiales del marco jurídico que rige la presente designación y, en tal virtud, convinieron que, en aras de salvaguardar los principios de transparencia, responsabilidad, selección objetiva, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 3 del CPACA, era menester acoger la sugerencia de llevar a cabo una tercera invitación pública.

En consecuencia, mediante la Resolución 0078 del 11 de febrero de 2020, el director general resolvió dejar sin efectos la convocatoria del 21 de noviembre de 2019 y las actuaciones subsiguientes adelantadas en su trámite para dar un nuevo inicio al procedimiento de elección.

(iii) Tercera convocatoria.

El 10 de marzo de 2020, la referida autoridad realizó la invitación pública correspondiente, para el periodo comprendido entre mayo de 2020 y el 31 de diciembre de 2023, de acuerdo con el siguiente cronograma: **(a)** presentación de documentos: hasta el 2 de abril de 2020, a las 4:00 pm; **(b)** verificación de requisitos habilitantes: 13 de mayo de 2020; y **(c)** reunión de elección: 14 de mayo de 2020, a las 9:00 am. Esta fue publicada en las carteleras de las sedes de la entidad, su página de internet y el diario de amplia circulación regional «El Pilón».

Estando abierta la fase inicial, es decir, la prevista para inscripciones, el señor Wilmar Enrique López Beleño, obrando en nombre de la sociedad «Gestión Bilateral SAS», habilitada para participar en la segunda convocatoria, interpuso solicitud de revocatoria directa contra la Resolución 078 del 11 de febrero de 2020, el mismo día de la publicación de la tercera, es decir, el 10 de marzo de 2020, en cuanto estimó que estaba incurso en las causales de nulidad de expedición irregular y falsa motivación, amén de quebrantar los principios superiores de confianza legítima y debido proceso, en la medida en que:

(a) fundamentó la decisión de dejar sin efectos la invitación pública del 21 de noviembre de 2019, a partir de presuntas irregularidades en su publicación que, además de no estar demostradas, no ocurrieron durante su trámite sino en desarrollo de la anterior, la del 16 de octubre del mismo año, que ya había sido dejada sin efectos por la Resolución 1281 del 2019; **(b)** las reclamaciones debieron ser resueltas de fondo, sin dilaciones, con base en la literalidad del artículo 2.2.8.5A.1.2, numeral 2) y la jurisprudencia que lo desarrolla, por lo que su demostración efectiva, con los soportes del informe de actividades al que se refiere, no está sometida a ritualidad alguna y, en ese orden, no existía razón jurídica que





impidiera continuar con el cronograma establecido hasta la reunión de elección del 8 de enero de 2020; y **(c)** si bien la Resolución 0078 del 11 de febrero de 2020 es un acto administrativo general, afecta derechos particulares y concretos de quienes ya habían sido habilitados para participar, enlistados en el informe de resultados del 27 de diciembre de 2019, por lo que se requería su consentimiento previo para su revocatoria.

En respuesta, la directora general encargada de CORPOCESAR expidió la Resolución 0231 del 5 de agosto de 2020, en la que acogió los argumentos del peticionario (excepto el del literal c) y accedió a lo pedido, por encontrar satisfechos los requisitos formales y materiales establecidos en los artículos 93 y siguientes del CPACA para la prosperidad de la causal primera de revocación, comoquiera que la Resolución 0078 del 11 de febrero de 2020 se fundó en irregularidades que no se encontraban consolidadas en el procedimiento eleccionario y, en esa medida, no justificaban dejar sin efectos la convocatoria del 21 de noviembre de 2019, en virtud de los principios del debido proceso, que incluye el derecho de defensa y contradicción, y eficacia para efectos de materializar el derecho sustantivo objeto de su actuación. En ese sentido, reconoció que:

Revisado el trámite adelantado con ocasión de la convocatoria de fecha 21 de noviembre de 2019, en la cual se convoca a las organizaciones del sector privado para la participación en la elección de sus representantes ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR, se tiene que los requisitos exigidos en la misma, fueron los consagrados en la normatividad aplicable, y que el informe de revisión y evaluación de los documentos aportados por los aspirantes detalla claramente, en el caso de los que no cumplieron, las razones por las cuales no fueron habilitados.

En ese sentido, lo que en su momento debió hacer la Entidad, era entrar a resolver las distintas reclamaciones, a fin de determinar si eran procedentes, y si había lugar a la admisión de dichas empresas en el proceso de elección, o si por el contrario, se ratificaba la decisión inicial. Pero no fue así, pues a las diferentes empresas que presentaron reclamaciones, se les brindó la misma respuesta, en el sentido que la convocatoria sería anulada, y se efectuaría una nueva, sin entrar a resolver de fondo la posibilidad de que fueran habilitadas o no. Además, ignorando la situación preferente de aquellas empresas que fueron habilitadas, por reunir los requisitos de ley, y que, en cierto modo, a pesar de encontrarse en una situación de mera expectativa, disfrutaban de una mejor condición con relación a las que no cumplieron.

En consecuencia, el secretario general de la corporación resolvió en la Resolución 0231 del 5 de agosto de 2020:

ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes la Resolución No. 0078 del 11 de Febrero de 2020 *"Por medio de la cual se deja sin efecto la convocatoria realizada el 21 de Noviembre de 2019, mediante la cual se convoca a las organizaciones del sector privado para la participación en la elección de sus representantes ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR y se realiza una nueva convocatoria"* dentro del proceso de elección de los representantes del Sector Privado ante el Consejo Directivo, de acuerdo a las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.





ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, dejar sin efectos el tercer AVISO DE CONVOCATORIA PÚBLICA ELECCION DE LOS REPRESENTANTES DEL SECTOR PRIVADO EN LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR – CORPOCESAR, de fecha 10 de marzo de 2020, y demás actuaciones subsiguientes

ARTÍCULO TERCERO: Continuar co el trámite correspondiente al interior de la convocatoria de fecha 21 de noviembre de 2019, para lo cual dentro de los cinco (05) días siguientes a la publicación de la presente resolución, el Comité de Revisión y Evaluación, conformado por el Subdirector de Gestión Ambiental, Asesor de Dirección, y Jefe de la Oficina Jurídica de CORPOCESAR, procederá a resolver de fondo las diferentes reclamaciones presentadas contra el informe de revisión y evaluación de fecha 27 de diciembre de 2019, a efectos de dar cumplimiento al cronograma actualizado al presente año.

ARTÍCULO CUARTO: Para la elección de los dos (02) miembros principales y suplentes del sector privado ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR, señálese el día 27 de agosto de 2020 a las 10:00AM, en las instalaciones de la Corporación, ubicada en el kilómetro 2 Vía La Paz frente a la Feria Ganadera de esta ciudad, cumpliendo con todos los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud, y acatando las disposiciones del Gobierno Nacional (...).

En cumplimiento de lo anterior, se reanudó el trámite de la convocatoria del 21 de noviembre de 2019, en el estado en que se encontraba y, en consecuencia: **(a)** el 14 de agosto de 2020, se publicó la decisión sobre las reclamaciones, en el sentido de negarlas, quedando en firme el informe de resultados publicado el 27 de diciembre de 2019; **(b)** el 3 de septiembre, se divulgó el listado definitivo de organizaciones privadas habilitadas para participar en la designación; y **(c)** el 10 de septiembre de 2020, se llevó a cabo la reunión de elección, en la que resultaron vencedores los señores Julio César Lozano Mejía y Manuel Gutiérrez Villalobos, José Luis Gámez Daza y Jesús Manosalva Fonseca, como representantes del sector privado, principales y suplentes respectivamente, ante el Consejo Directivo de la corporación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, si bien el procedimiento de elección es uno solo, la convocatoria que completó todas sus fases hasta culminar con el acto electoral demandado fue la del 21 de noviembre de 2019, es preciso tomarla como referencia para efectos de examinar a continuación los cargos de nulidad por expedición irregular, falta de competencia y violación del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dentro de la causal genérica de infracción de norma superior, a partir del presunto incumplimiento de los plazos reglamentarios que rigen su trámite, teniendo en cuenta los actos administrativos que le dieron origen (Resolución 1281 de 2019), la dejaron sin efectos (Resolución 0078 de 2019) y finalmente la revivieron (Resolución 0231 de 2020) hasta su debida terminación.

5.2. Expedición irregular por el desconocimiento de los términos previstos en el Decreto 1850 de 2015 en el desarrollo del procedimiento de elección.

El examen de esta primera censura se dividirá en dos apartados, de acuerdo con el concepto de la violación de la demanda: uno, referido al presunto incumplimiento





de la fecha límite para llevar a cabo la reunión de elección, y el otro, a la alegada infracción de los plazos que rigen las etapas previas de publicación de la convocatoria, entrega de la documentación y divulgación del informe de resultados.

5.2.1. Sobre la fecha límite para realizar la reunión de elección.

El artículo 2.2.8.5A.1.5 reza lo siguiente:

Plazo para la celebración de la reunión de elección. La reunión de elección se llevará a cabo a más tardar el último día hábil del mes de noviembre del año anterior a la iniciación del periodo institucional respectivo.

La forma de elección será adoptada por el sector privado en la reunión a que hace referencia este artículo.

En dicha reunión el sector privado elegirá a sus representantes.

Si una vez cumplido este plazo no fuere posible realizar la elección, la Corporación dejará una constancia y se procederá a publicar un nuevo aviso, aplicando las previsiones de este capítulo. En este caso y hasta tanto se elijan los representantes del sector, seguirán asistiendo como tales los que se encuentren en ejercicio de esta representación. (Subrayado fuera del original).

Al respecto, observa la Sala que esta disposición contiene, en su enunciado normativo, una regla general en su inciso primero, que impone un extremo temporal final para la elección de los representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de la CAR, que corresponde al último día hábil del mes de noviembre del año anterior al inicio de su periodo institucional; mientras que su inciso final consagra una regla supletoria o subsidiaria, que está integrada por un presupuesto o condición: que «(...) una vez cumplido este plazo, no fuere posible realizar la elección»; un requisito de procedibilidad: «(...) la Corporación dejará constancia» de ello; y unas consecuencias jurídicas, a saber: **(i)** «(...) procederá a publicar un nuevo aviso, aplicando las previsiones de este capítulo» y **(ii)** «(...) hasta tanto se elijan los representantes del sector, seguirán asistiendo como tales los que se encuentren en ejercicio de esta representación».

En este sentido, a partir del solo tenor literal de la norma se desprende *prima facie* que, como sostiene el demandante, CORPOCESAR no observó ni la primera de tales prescripciones, en la medida en que la designación *sub judice* tuvo lugar el 10 de septiembre de 2020, es decir, más de 9 meses después de la fecha límite señalada por el reglamento y la convocatoria inicial, del 16 de octubre de 2019, para su realización (29 de noviembre de 2019) ni tampoco la segunda o subsidiaria, teniendo en cuenta que la invitación pública subsiguiente, del 21 de noviembre del mismo año, tuvo lugar antes del vencimiento de aquel término final y sin dejar constancia del vencimiento del plazo para elegir como su justificación.

No obstante, para determinar si hubo o no la alegada infracción de la norma en cita, específicamente de lo previsto en su inciso final, resulta necesario consultar no solo su sentido gramatical sino también su finalidad, dentro del marco normativo y





axiológico en que se inscribe, tal como quedó expuesto en las consideraciones generales de este proveído, desde una perspectiva holística que exige integrar su interpretación exegética con la sistemática y teleológica, para asegurar su efecto útil.

De esta manera, su debida aplicación exige maximizar su propósito principal, recogido en su inciso primero, cual es que la elección de los representantes del sector privado ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales se produzca al menos un mes antes del inicio de su periodo institucional, previo agotamiento de unas etapas regidas por unos plazos de antelación mínima, para garantizar la participación efectiva y expresión deliberativa de los actores interesados.

En su defecto, ante circunstancias excepcionales que impiden cumplir esta finalidad, el mandato reglamentario impone como medida correctiva, en su inciso final, adelantar una nueva invitación pública, respetando las fases y términos señalados en los demás artículos del Decreto 1850 de 2015, para que la reunión final se produzca en el menor tiempo posible, sin nuevas demoras que sigan retrasando la designación pendiente, pero además sin sacrificar los derechos de participación y representación, así como la autonomía de las organizaciones privadas, con base en los principios del artículo 3 del CPACA, que gobiernan la interpretación de este procedimiento eleccionario.

En virtud de lo anterior, la Sala encuentra que CORPOCESAR, ante la imposibilidad de llevar a cabo la designación en la fecha máxima permitida, es decir, el 29 de noviembre de 2019, por irregularidades que encontró en las etapas de entrega de documentación y verificación de requisitos, según lo resuelto en la Resolución 1281 de 2019, decidió anticipar la publicación de una nueva convocatoria para el día inmediatamente siguiente para dotar de celeridad, eficacia y transparencia el procedimiento eleccionario, con miras a que los representantes de este sector fueran elegidos a la mayor brevedad y *«aplicando las previsiones de este capítulo»*, lo cual satisface el referido objeto y fin del artículo 2.2.8.5A.1.5 del Decreto 1850 de 2015; más aun, cuando la opción de postergar la publicación de la segunda convocatoria hasta después del 29 de noviembre del 2019, implicaba justo el efecto contrario al pretendido por el reglamento, pues demoraría innecesariamente la elección.

Este es el entendimiento que se infiere, a su vez, de verificar que en su cronograma la fecha prevista para la reunión de elección fue 8 de enero de 2020, es decir, justo al cumplirse el plazo mínimo de 30 días hábiles que debe transcurrir en relación con la fecha de la invitación pública, que tuvo lugar el 21 de noviembre de 2019, en cuanto en tal supuesto de hecho era evidente que la regla general del inciso primero de la referida norma resultaba inaplicable y, en consecuencia, CORPOCESAR estaba obrando dentro del ámbito de acción de la regla supletoria de su inciso final.





Por su parte, en relación con el requisito de procedibilidad consistente en dejar constancia del hecho de no haber podido realizar la designación de los representantes del sector privado el último día hábil del mes de noviembre del año anterior al inicio de su periodo institucional, lo primero que la Sala destaca es su carácter sustantivo, en la medida en que esa exigencia se refiere no tanto al aspecto formal de incluir tal anotación en el acto correspondiente como al material de explicar y dejar consignadas las razones que impidieron la conclusión oportuna del trámite reglamentario, con el doble propósito de prevenir que tan gravosa decisión quede librada al arbitrio de las autoridades de la corporación en contra de la autonomía de las organizaciones privadas participantes y, también, de darlas a conocer a los interesados, permitiendo su eventual contradicción.

Al respecto, luego de revisar la motivación de la Resolución 1281 del 20 de noviembre de 2019, que dejó sin efectos la convocatoria inicial para que se adelantara una nueva, se observa que si bien nada se dice sobre la aplicación de esta regla supletoria por el paso del tiempo máximo previsto para elegir, como su fundamento, sí se invocan detalladamente las circunstancias de hecho que motivaron tal decisión, que se enmarcan en el procedimiento establecido por el decreto en mención, al ser la norma que lo gobierna y sirve de guía a la actuación de CORPOCESAR, de modo tal que también este requisito también se encuentra satisfecho, por lo que la convocatoria del 21 de noviembre de 2019 encaja dentro de lo establecido, a modo de excepción, en el inciso final de su artículo 2.2.8.5A.1.5.

Ahora bien, en cuanto al contenido y alcance de las razones expuestas por el director general de la entidad, se destaca que hacen alusión específicamente a las irregularidades que detectó el Comité Evaluador en la fase de entrega de documentos (inscripciones y postulaciones) y que fueron acogidas en su integridad como sustento del referido acto administrativo, sin ningún análisis expreso, en los mismos términos de lo reportado por aquel órgano en el acta del 19 de noviembre de 2019, en la que sugirió realizar otra invitación pública, por cuanto con base en las planillas de inscripción diligenciadas, no era posible determinar con certeza, en más de 100 de las 192 solicitudes recibidas: **(i)** la hora de entrega de la documentación; y **(ii)** si quien entregó la documentación estaba legitimado para hacerlo, por ser el representante legal de organización privada correspondiente u obraba en virtud de poder o autorización de aquel.

Posteriormente, la corporación procedió a darle trámite a la convocatoria del 21 de noviembre de 2019, siguiendo con rigor el cronograma que se fijó en ella y, en tal virtud: **(i)** el 12 de diciembre de 2019, se publicó el acta de cierre de la fase de entrega de documentos con 602 actores privados inscritos; **(ii)** el 27 de diciembre siguiente se suscribió el acta de verificación de requisitos y se publicó el informe de resultados con 263 habilitados para participar y 339 excluidos del procedimiento electoral.

No obstante, cuando se acercaba la fecha de la reunión de elección, el Comité Evaluador informó de la alta conflictividad presentada en la medida en que se





interpusieron muchas reclamaciones en las que se cuestionaba la valoración probatoria realizada de los soportes que acompañaron los informes de actividades que se allegaron, en cumplimiento del requisito 2, del artículo 2.2.8.5A.1.3 del Decreto 1850 de 2015 y, en consecuencia, recomendó realizar una nueva, por lo que el 7 de enero de 2019 se publicó un aviso de aplazamiento de la sesión programada para el día siguiente y, mediante Resolución 0078 del 11 de febrero de 2020, se acogió aquella sugerencia y, entonces, se dispuso llevar a cabo una tercera invitación pública, invocando como justificación: **(i)** las dificultades encontradas en la fase de verificación de requisitos por falta de estándares claros para resolver el alto número de impugnaciones recibidas contra el informe de resultados y **(ii)** las irregularidades etectadas en la publicidad de la primera convocatoria, del 16 de octubre de 2019, en la página web de la corporación.

En consecuencia, se publicó el aviso de convocatoria correspondiente el 10 de marzo de 2020, con su respectivo calendario electoral, pero ese mismo día se radicó una solicitud de revocatoria directa de la referida Resolución 0078 de 2020, por parte de una de las organizaciones privadas interesadas (sociedad «Gestión Bilateral SAS»), invocando su manifiesta oposición a la Constitución y a la Ley, al haber incurrido presuntamente en expedición irregular y falsa motivación, bajo el entendido que los motivos que la sustentaron no estaban demostrados ni eran ciertos, la cual fue acogida por la directora general encargada de CORPOCESAR, quien por Resolución 0231 del 5 de marzo de 2020 y luego de hacer una revisión de todo lo actuado, resolvió acceder a lo pedido y, en tal vitud, ordenar la revocación de aquella.

En ese orden, dispuso revivir la convocatoria del 21 de noviembre de 2019, en la fase en que se encontraba al momento de haber sido dejada sin efectos, para en su orden: **(i)** publicar la decisión sobre las reclamaciones (14 de agosto de 2020), en el sentido de negarlas, quedando en firme el informe de resultados publicado el 27 de diciembre de 2019; **(ii)** divulgar el listado definitivo de organizaciones privadas habilitadas para participar en la designación (3 de septiembre de 2020); y **(iii)** llevar a cabo la reunión de elección, en la que resultaron vencedores los señores Julio César Lozano Mejía y Manuel Gutiérrez Villalobos, José Luis Gámez Daza y Jesús Manosalva Fonseca, como representantes del sector privado, principales y suplentes respectivamente, ante el Consejo Directivo de la corporación (10 de septiembre de 2020).

Con base en este relato sucinto de lo acaecido en las tres convocatorias que se publicaron en el presente procedimiento electoral, se evidencia que en su trámite efectivamente se presentaron algunas irregularidades que dilataron la elección más allá del extremo temporal máximo permitido por el inciso inicial del artículo 2.2.8.5A.1.5 y su regla supletoria, las cuales fueron identificadas, reconocidas y subsanadas por la misma corporación en la Resolución 0231 de 2020, que revocó directamente la Resolución 0078 del mismo año, por considerar que las razones consignadas en su motivación no alcanzaban la certeza y el mérito necesarios para





dejar sin efectos la convocatoria del 21 de noviembre de 2019, por lo que decidió revivirla para continuar con su trámite.

Al respecto, alega el actor que la solución adoptada no debió ser esa sino la de realizar una nueva invitación pública, es decir una cuarta convocatoria, cuando resulta evidente que esa habría sido la decisión más gravosa para las organizaciones del sector privado del área de jurisdicción de CORPORCESAR, al demorar aun más la elección de sus representantes ante el Consejo Directivo de la entidad, en contra del objeto y fin de aquella disposición reglamentaria, según su interpretación sistemática y teleológica realizada atrás, y de la debida rotación en el ejercicio de tal investidura, al seguir prolongando el mandato de los consejeros designados para el periodo anterior, 2016-2019, teniendo en cuenta que en su aparte final prescribe que: «(...) hasta tanto se elijan los representantes del sector, seguirán asistiendo como tales los que se encuentren en ejercicio de esta representación».

En ese orden, observa la Sala que la decisión adoptada se enmarca en lo que la doctrina y jurisprudencia han denominado la reviviscencia de disposiciones derogadas¹⁰, figura excepcional que en el presente asunto se justifica por los efectos inmediatos que produce la revocación decretada y los principios que orientan la aplicación del Decreto 1850 de 2015, consagrados en el artículo 3 del CPACA, especialmente los de celeridad, economía y eficacia, entre otros, según los cuales las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad sin dilaciones, de forma ágil, austera y eficiente. En este caso, a efectos de materializar el derecho a elegir y ser elegido de las organizaciones privadas participantes, máxime cuando esa segunda convocatoria no tenía vicio alguno y se enmarcaba en el inciso final de la referida norma, como lo reconoce la misma Resolución 0231 de 2020, amén que se encontraba en una fase avanzada de su trámite (a la espera de resolver las reclamaciones para proceder a la reunión de elección), y había alcanzado un amplio margen de participación, en cuanto hubo 602 actores privados inscritos por los 192 de la primera convocatoria, del 16 de octubre de 2019, de manera que no se vislumbra la violación de derecho subjetivo alguno con la determinación de reanudarla.

Por tanto, esta acusación no está llamada a prosperar, y menos aun, cuando el actor no controvertió en particular ninguna de las razones que motivaron las 3 resoluciones analizadas, por lo que la Sección no puede abordar su análisis de fondo para determinar su mérito de manera oficiosa, en virtud del principio dispositivo que rige esta jurisdicción y el de congruencia que gobierna sus providencias, como garantías del debido proceso y el derecho de defensa de las partes, no obstante lo cual es oportuno destacar *in genere* que:

(i) Las Corporaciones Autónomas Regionales cumplen un rol garante de la legalidad de esta elección, el cual les permite adoptar medidas de saneamiento

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 2243 del 28 de enero de 2015, exp. 11001-03-06-000-00002-00 (2243), C.P. Álvaro Namén Vargas.





ante las irregularidades que encuentren en su trámite y que puedan afectar su validez, de conformidad con el artículo 41 del CPACA, en consonancia con los principios de celeridad, transparencia y eficacia del artículo 3 ejusdem, que permiten a las autoridades administrativas corregir las irregularidades que encuentren en sus propias actuaciones para ajustarlas a derecho, así como tomar las medidas correctivas en procura de materializar el derecho sustancial correspondiente, removiendo de oficio los obstáculos formales, dilaciones o retrasos que se presenten para que el procedimiento electoral concluya oportunamente.

(ii) Esta Sección ha señalado con reiteración¹¹ que, por regla general, la convocatoria es inmodificable, salvo cuando el mismo cronograma o reglamento de la entidad lo autoriza, o bajo circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, condiciones excepcionales que cobijan también su derogatoria, teniendo en cuenta que es la norma rectora de la respectiva elección, obligatoria para las partes y para quien la expide, como garantía de igualdad entre los candidatos, imparcialidad de la autoridad administrativa y transparencia del procedimiento electoral.

(iii) La confianza legítima, como garantía de estabilidad en la actuación administrativa¹², derivada de los principios de buena y seguridad jurídica, ampara a los administrados de los cambios abruptos en las decisiones de las autoridades, para proteger sus expectativas legítimas y derechos, tales como los de participación y representación, incluidos los de elegir y ser elegido, para que no se vean menoscabados por una modificación intempestiva de las reglas del procedimiento electoral.

(iv) La regla supletoria o subsidiaria prevista en el inciso final del artículo 2.2.8.5A.1.5 del Decreto 1850 de 2015 es de aplicación excepcional para cuando, en sus propios términos, «no fuere posible realizar la elección» de los representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de la respectiva corporación en el extremo temporal máximo previsto en su inciso primero, es decir, el último día hábil del mes de noviembre del año anterior al inicio de su periodo institucional, por lo que se trata de una medida correctiva que debe ser aplicada siempre como *ultima ratio*, en ausencia de otras opciones de saneamiento del procedimiento electoral menos gravosas, que permitan observar esa fecha límite.

5.2.2. Sobre los plazos para publicar la convocatoria, entregar la documentación y divulgar el informe de resultados.

Estos términos, se encuentran consagrados en los artículos 2.2.8.5A.1.2, 2.2.8.5A.1.3 y 2.2.8.5A.1.4, respectivamente:

¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 3 de agosto de 2015, exp. 11001-03-28-000-2014-00128-00, M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 13 de junio de 2019, exp. 11001-03-28-000-2018-00602-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia del 18 de marzo de 2021, exp. 81001-23-33-000-2020-00023-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹² Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2019, exp. 11001-03-28-000-2018-00031-00, exp. 11001-03-28-000-2018-00031-00, M.P. Rocío Araújo Oñate





Aviso. Para la elección de los representantes del sector privado ante los consejos directivos de las Corporaciones, la respectiva Corporación deberá formular una invitación pública en la cual se indicará el lugar, fecha y hora límite en la que se recepcionará la documentación requerida, así como la fecha, hora y lugar para la celebración de la reunión en la cual se hará la elección.

La invitación se publicará por una sola vez en un diario de amplia circulación regional o nacional, en las carteleras de las sedes y subsedes de la respectiva Corporación así como en su página web, con una antelación mínima de treinta (30) días hábiles a la fecha de la elección.

Documentación. Las organizaciones del sector privado que estén interesadas en participar en la elección de sus representantes ante el Consejo Directivo, allegarán a la respectiva Corporación con una antelación mínima de quince (15) días hábiles a la fecha prevista para la reunión de elección, los siguientes documentos: (...)

Verificación de la documentación. La Corporación verificará que la documentación presentada por las organizaciones del sector privado se encuentre completa y elaborará un informe, el cual se divulgará con cinco (5) días de antelación a la fecha de la reunión de elección en la página web de la respectiva corporación y en las carteleras de su sede principal y subsedes.

Así mismo este informe se presentará por la Corporación, el día y fecha señalado para la reunión de elección. (Subrayado fuera del original)

Al respecto, lo primero que observa la Sala es que tales términos están formulados expresamente en forma de «*mínimos*». No obstante, es preciso observar que en el trámite de una elección, sus etapas no pueden quedar indefinidas en el tiempo, pues están en juego los derechos políticos a elegir y ser elegido, la rotación en el ejercicio del poder, la participación en la toma de decisiones, la legitimidad de la representación, entre otros, más aun cuando, como sucede en el presente asunto, el artículo 2.2.8.5A.1.5. prescribe claramente que: «*(...) hasta tanto se elijan los representantes del sector, seguirán asistiendo como tales los que se encuentren en ejercicio de esta representación*», es decir, que el periodo institucional de los elegidos se extiende hasta que se produzca la elección de quienes van a reemplazarlos, cuyo periodo consecuentemente se reduce.

En ese orden, los plazos establecidos en las tres normas en cita toman como punto de referencia la fecha límite para realizar la elección, establecida en esta última disposición reglamentaria, a la vez que tienen como extremo inicial la fecha de publicación de la convocatoria correspondiente, a fin de conciliar la necesidad de no dejarlos abiertos con la conveniencia de permitir a las Corporaciones Autónomas Regionales un margen de apreciación y discrecionalidad para ajustarlos a la realidad de cada elección, según las circunstancias de cada caso en particular, como por ejemplo el número de organizaciones existentes en su jurisdicción.

Por tal motivo, la ley, doctrina y jurisprudencia, de tiempo atrás introdujeron el concepto jurídico indeterminado del «*plazo razonable*»¹³, justo o conforme a la razón, con miras a enfatizar que las autoridades tienen el deber de obrar con

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de junio de 2000, exp. 2000-N12038. M.P. María Elena Giraldo Gómez. Sobre el concepto y elementos cuantitativo y cualitativo del plazo razonable.





celeridad y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, lo que resulta aplicable a los procedimientos eleccionarios como el actual, de modo tal que está proscrita cualquier dilación injustificada en la toma de decisiones más allá de la existencia o no de un término imperativo o preclusivo para tal efecto.

En este orden, desde un punto de vista meramente formal, se tiene que no se infringieron los plazos contenidos en las disposiciones en cita, en la medida en que, entre la fecha de la designación de los demandados (10 de septiembre de 2020) y: **(i)** la publicación de la convocatoria (21 de noviembre de 2019), transcurrieron más de 9 meses y 20 días calendario, mientras la norma prevé una antelación mínima de 30 días hábiles; **(ii)** la fecha de entrega de la documentación (12 de diciembre de 2019), corrieron 8 meses y 29 días calendario, cuando la disposición establece una antelación mínima de 15 días hábiles; y **(iii)** la divulgación del informe de resultados (27 de diciembre de 2019), se computan 8 meses y 14 días y el artículo señala una antelación de mínimo 4 días hábiles. De esta manera, su cumplimiento parece haberse observado en demasía.

Adicionalmente, cuando se interpreta el procedimiento eleccionario como un todo, se evidencia que si bien hubo un retraso en su oportuna culminación, en razón de las resoluciones 1281 del 20 de noviembre de 2019, 0078 del 11 de febrero de 2020 y 0231 del 5 de agosto del mismo año 2020, que dejaron sin efectos hasta en tres oportunidades consecutivas las convocatorias que CORPOCESAR había publicado para al efecto, no se expusieron argumentos dirigidos a controvertir tales actos preparatorios, al punto que ni siquiera fueron parte de la *causa pretendi* y, menos aun, se demostró su impacto en la legalidad del acto definitivo, amén que como se dejó sentado atrás la última de tales resoluciones tuvo el efecto de enmendar la irregularidades identificadas por la propia CAR en su actuación y remover los obstáculos para concluir con la designación procedente a la mayor brevedad posible, en el marco de la emergencia sanitaria y la económica social y ecológica vigente durante su trámite, con motivo de la pandemia por coronavirus SARS-COV 2 en el país.

Por tanto, la presente acusación que completa este primer cargo de nulidad tampoco está llamada a prosperar y, en ese orden, no tiene el mérito de invalidez la designación demandada.

5.3. Falta de competencia *ratione temporis* del Comité Evaluador, el director general de CORPOCESAR y su Consejo Directivo.

El demandante apoya este vicio de nulidad en la «*Falta de competencia del Comité designado por el Director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar para la revisión y evaluación de requisitos y hojas de vida de los candidatos a Consejeros por el Sector Privado. Falta de competencia de la Directora de Corpocesar para expedir actos que reiniciaron el proceso de elección cuando lo procedente era fijar un nuevo aviso de convocatoria (Decreto 1850 de 2015). Falta de competencia del Consejo Directivo para presidir una elección*».





Sobre este asunto, resulta oportuno empezar por precisar conceptualmente que la competencia, entendida como la atribución dada a los sujetos públicos para actuar como legítimo portador de la voluntad administrativa, no solo constituye, dentro de la dogmática jurídica, un elemento de la estructura del acto administrativo, sino un fundamento del Estado constitucional y democrático de derecho, en tanto que da validez y legitima la acción de las autoridades.

Este presupuesto procesal tiene sus raíces en un principio medular del Estado demoliberal propio del siglo XVIII, producto de la revolución francesa, el principio de legalidad, según el cual, todo acto que emane del Estado debe estar regido por la ley y no por la voluntad o arbitrio de las personas. En nuestra Carta Política de 1991, este principio fue consagrado en varias disposiciones, como límite al ejercicio del poder político, que busca proscribir todo tipo de actos arbitrarios o contrarios a derecho, para garantizar la vigencia de un orden político, económico y social justo.

Así entonces, se afirma por la doctrina y la jurisprudencia que la competencia es un concepto que se refiere a la titularidad de una determinada potestad, la cual es fijada por el ordenamiento jurídico, toda vez que es el propio derecho el que prescribe el modo, forma y condiciones de producción de las normas jurídicas y su ejercicio por parte de los órganos públicos. De lo anterior deviene que la competencia es expresa, por lo que debe estar prescrita en la ley, lo que implica que no se presume, ni puede deducirse por analogía; es improrrogable, esto es, que no puede ser renunciada ni extendida, sea por acuerdo entre particulares o entre ellos y la administración, y es indelegable, lo que significa que las autoridades no pueden despojarse de una atribución, sino por autorización expresa de la ley. De observarse lo anterior, se tendrá que la competencia ejercida o atribuida se cumplió de forma adecuada; en caso contrario, el acto jurídico producido estaría afectado de un vicio invalidante que acarrea su nulidad.

Ahora bien, descendiendo al núcleo fáctico y jurídico del caso, la Sección observa que: **(i)** la alegada falta de competencia tanto del Comité Evaluador como del director general de CORPOCESAR, las fundamenta el actor en el factor temporal, por el presunto desconocimiento de los plazos establecidos en el Decreto 1850 de 2015, el cual ya fue descartado al analizar el cargo anterior por expedición irregular, al concluir que no hubo una dilación injustificada en el presente procedimiento de elección que afectara los principios de igualdad entre candidatos, imparcialidad de la CAR y transparencia de su trámite. Por consecuencia, esta acusación tampoco está llamado a prosperar, en cuanto su presupuesto material no fue demostrado; **(ii)** adicionalmente, tales términos son de naturaleza perentoria, mas no preclusiva, en la medida en que ni la ley ni el reglamento fijaron como consecuencia por su incumplimiento la pérdida de competencia de las autoridades de la corporación que intervinieron en el procedimiento electoral, distinción que ha sido sostenida y reiterada hasta la fecha por la jurisprudencia de esta corporación¹⁴; y **(ii)** por último,

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 11 de marzo de 2021, exp. 660001-2-33-000-2016-00056-01, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.





frente a la incompetencia del Consejo Directivo de la entidad para presidir la elección, invocada en la demanda, basta decir que, según consta en el acto electoral acusado, el presidente y el secretario de la reunión de elección fueron designados durante su desarrollo (segundo punto del orden del día) por votación individual de las organizaciones privadas habilitadas para participar, de conformidad con el artículo 2.2.8.5A.1.6, sin que su dirección entonces haya quedado en cabeza de aquel órgano administrador¹⁵. Por tanto, este cargo también será despachado desfavorablemente.

5.4. Sobre la violación de los derechos políticos del artículo 23 de la CADH

En relación con esta última acusación, el demandante se limitó a sustentarla citando un extracto de tal norma, para señalar que: «*establece como derechos políticos: b) el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, (...)*», sin motivos que desarrollen el concepto de la violación alegada, ante lo cual esta Sala coincide con la agente del Ministerio Público en que hay lugar a desestimarla, en cuanto no fue demostrada argumentativa ni probatoriamente.

5.5. Cuestión final.

Si bien en el presente asunto no se constató la configuración de ninguna de las causales de nulidad que la parte actora alegó como sustento de sus pretensiones y, en tal virtud, aquellas serán negadas, la Sala encuentra procedente que, ante la demora evidenciada entre la fecha límite reglamentaria para llevar a cabo la designación de los representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR, periodo 2020-2023 (29 de noviembre de 2019), y la fecha en que se expidió el acto de elección de los demandados (10 de septiembre de 2020) correspondiente a **9 meses y 12 días calendario**, al margen de las razones que la motivaron, se deberá exhortar a la coproración para que en los procedimientos eleccionarios sucesivos se ciña con rigor a las etapas y plazos previstos en el Decreto 1850 de 2015, de conformidad con su objeto y fin, la autonomía de las organizaciones privadas y los principios que rigen su interpretación, según el artículo 3 del CPACA, de conformidad con las razones expuestas en este fallo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

FALLA:

¹⁵ En la página 4 del acta del 10 de septiembre de 2020 acusada, se lee que fue «*(...) elegida la mesa directiva de la reunión, como presidente el señor WILMAR ENRIQUE LÓPEZ BELEÑO; y secretario el señor JULIO CÉSAR LOZANO MEJÍA (...)*», el primero con 128 votos a su favor mientras que el segundo por unanimidad.





PRIMERO: NEGAR la pretensiones de la demanda presentada por el señor Ciro Agustín Castro Castro contra el acta de la reunión del 10 de septiembre del 2020, por medio de la cual fueron elegidos como representantes del sector privado ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, periodo 2020-2023, los señores Julio César Lozano Mejía y Manuel Gutiérrez Villalobos (principales), José Luis Gámez Daza y Jesús Manosalva Fonseca (suplentes), por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: EXHORTAR a CORPOCESAR para que en las sucesivas elecciones de los representantes del sector privado ante su Consejo Directivo realice las invitaciones públicas correspondientes con la suficiente antelación para el debido cumplimiento de los plazos que rigen cada una de sus etapas y, en particular, la fecha límite establecida para la reunión de elección, de conformidad con el Decreto 1850 de 2015 y los periodos institucionales correspondientes.

TERCERO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso alguno.

CUARTO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.

